



Al contestar refiérase a: **ID-119401**

AS-AFINPE-0081-2024

10 de julio de 2024

Licenciada

Ivonne Ruíz Barquero, directora

DIRECCIÓN DE COBERTURAS ESPECIALES-1130

Estimada señora:

ASUNTO: Oficio de Asesoría sobre el Convenio Específico de Aseguramiento y Financiamiento Interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz.

De conformidad con las potestades y competencias que le confieren los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno a los Órganos de Fiscalización y Control, y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el 2024, se procede a desarrollar una serie de consideraciones en cuanto al “Convenio Específico de Aseguramiento y Financiamiento Interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz”.

1. Generalidades

En la Ley 5395 “Ley General de Salud” del 1973, en su artículo 3, se establece el derecho que tienen todos los habitantes del territorio nacional a las prestaciones de salud, según se muestra a continuación:

“ARTÍCULO 3.- *Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.”*

En esa misma línea en el Decreto Ejecutivo 22139-j del 26 de febrero de 1993, se estableció el derecho de los privados de libertad de recibir atención a su salud, específicamente el artículo 8º, según se muestra:

“Artículo 8º.- *Derecho a la Salud. Todo privado o privada de libertad tiene derecho a recibir atención a su salud. Tendrá derecho a que se le traslade al Centro de Salud en donde deba recibirla. Cuando su modalidad de custodia lo permita lo hará por sus propios medios.”*

Además, la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen C-133-2012 del 31 de mayo 2012, emitió criterio legal sobre las competencias del Ministerio de Justicia y Paz y de la Caja Costarricense de Seguro Social en materia de salud de las personas privadas de libertad, en el cual indicó que:

“(...) este órgano asesor concluye que existe una obligación compartida del Ministerio de Justicia y Paz y la Caja Costarricense de Seguro Social, de garantizar la protección de la salud de los privados de libertad.

El Ministerio como órgano del Estado encargado del sistema penitenciario, debe garantizar que en los centros de reclusión exista un servicio de salud adecuado y además coordinar con la Caja Costarricense de Seguro Social cualquier traslado o atención especial que requiera un privado de libertad a los centros médicos de aquella. Asimismo, la Caja como prestataria del servicio de salud a nivel nacional y en virtud del principio de universalización, debe garantizar la atención cuando las condiciones de salud del privado de libertad lo requieran, para lo cual las autoridades penitenciarias deberán realizar los traslados oportunos.

El hecho de que la Caja se niegue a brindar el servicio dentro de los establecimientos penitenciarios amparada en su autonomía de gobierno no enerva su obligación de brindar el servicio a la población privada de libertad en sus diferentes niveles de atención, para lo cual la autoridad penitenciaria deberá realizar los traslados correspondientes. De igual forma, tampoco puede relevarse la obligación del Ministerio en esta materia, pues es a este último al que le corresponde la custodia y tratamiento de los privados de libertad y el que se encuentra en una relación de sujeción especial con respecto a ellos.

*Lo anterior, sin perjuicio de que al ser la Caja Costarricense de Seguro Social el órgano especializado para la atención de la salud, **ambas instituciones puedan crear mecanismos que permitan a ésta realizar la atención y control de los privados de libertad aun dentro de los centros penitenciarios, lo cual podrá hacerse a través de la suscripción de convenios entre ambas instituciones.*** (El subrayado es propio).

2. Convenio y su renovación

En línea con lo anterior, el 12 de julio del 2021, la Sra. Fiorella Salazar Rojas, ministra, Ministerio de Justicia y Paz, y el Sr. Román Macaya Hayes, quien entonces ocupaba el cargo de presidente ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social firmaron el “Convenio Específico de Aseguramiento y Financiamiento Interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz”, el cual tiene como objetivo establecer los lineamientos de la forma de pago y financiamiento del aseguramiento de las Personas Privadas de Libertad, dicho convenio tiene una vigencia de un año prorrogable de manera automática por periodos iguales hasta un máximo de tres años, es decir vence el 12 de julio del 2024, en ese sentido, y considerando que ambas instituciones se encuentran en coordinaciones y negociaciones para su renovación, esta Auditoría revisó el contenido clausular y los cambios propuestos por ambas instituciones, dentro de los cuales se destacan aspectos tales como:

1. Inclusión de cuatro nuevas cláusulas, en las que se establecen los términos para la protección de los datos de las personas privadas de libertad, la solución de controversias, las modificaciones al convenio y los aspectos a valorar en caso de terminación anticipada del mismo.
2. Algunas otras modificaciones que no afectan el fondo de las cláusulas tales como; Especificar los tipos y ubicaciones de las personas privadas de libertad, Agregar los lentes oftalmológicos, las prótesis dentales y corporales dentro de la protección que brinda el convenio, Cambiar de mayo a junio el límite de tiempo para que la presidencia ejecutiva de la CCSS informe a la Ministerio de Justicia y Paz y al Ministerio de Hacienda, sobre el costo estimado de aseguramiento, para que lo incluyan dentro del presupuesto nacional, entre otros. En el anexo 1 se muestra de manera general un cuadro comparativo entre las cláusulas del convenio actual y la propuesta de renovación.

En ese sentido, teniendo en cuenta el contenido del convenio vigente, así como los aspectos adicionales que se proponen incorporar en la presente propuesta de actualización, esta Auditoría considera importante someter a valoración algunos elementos que podrían coadyuvar en el fortalecimiento del control interno, la gestión y administración del convenio, para que sean valorados por esa Administración Activa dentro del proceso de renovación del mismo, o bien, mediante eventuales adendas que se realicen posteriormente, de conformidad con lo establecido en la cláusula decima cuarta: “Modificaciones”.

- **Responsabilidades**

Es importante que se valore en el convenio la inclusión de disposiciones que establezcan de manera precisa las responsabilidades, tanto de la Caja Costarricense de Seguro Social, como del Ministerio de Justicia y Paz y sus instancias involucradas en la operativa y ejecución del convenio. Estas disposiciones no solo ayudan a minimizar diferencias de criterio entre las partes, sino que también proporcionan una guía clara para la gestión eficaz y una adecuada rendición de cuentas. Al definir claramente las responsabilidades, se fortalece la transparencia, se minimizan los riesgos de incumplimiento y se asegura que las instituciones cumplan con sus compromisos de manera adecuada y oportuna.

- **Roles**

La Dirección de Coberturas Especiales desarrolla un rol fundamental dentro de la gestión del convenio, siendo esta la encargada de las labores de coordinación a lo interno de la institución y con el Ministerio de Justicia y Paz, para elaborar y consensuar las propuestas de renovación.

Por su parte la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación, desarrolla una labor sustantiva dentro del convenio, brindando un rol de colaboración a la Dirección Actuarial y Económica en el proceso de revisión de la información, siendo la encargada de realizar la revisión y verificar los datos suministrados por el Ministerio de Justicia y Paz, para identificar los posibles casos de personas privadas de libertad que se encuentren bajo alguna modalidad de aseguramiento, los cuales son excluidos para efectos del cálculo del monto a facturar a dicho Ministerio.

En línea con lo anterior, estos roles y actividades sustantivas deberían estar claramente plasmadas en las cláusulas del convenio u otro documento normativo, para proporcionar estructura operativa, minimizar ambigüedades y asegurar que las instancias involucradas comprendan sus funciones dentro de la gestión del convenio, lo que también fortalece la rendición de cuentas y facilita la resolución de conflictos potenciales al delimitar claramente los roles de las instancias involucradas en la operativa y coordinación del convenio.

La Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno” en su artículo 15 establece los deberes del jerarca y de los titulares subordinados respecto a las actividades de control, según se muestra:

“(…)

Artículo 15. -*Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

- a) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.*
- b) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*
 - i. *La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.*
 - ii. *La protección y conservación de todos los activos institucionales.*
 - iii. *El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.*
 - iv. *La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.*
 - v. *Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación. (...)*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

CONSIDERACIONES FINALES

En virtud de lo expuesto, es criterio de esta Auditoría que en el marco de la renovación del “Convenio Específico de Aseguramiento y Financiamiento Interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz” existen aspectos que deberían ser analizados y considerados por esa Administración Activa para la renovación o adenda al convenio o bien en cualquier otro documento interno que guíe la operativa del mismo, tales como: las responsabilidades de ambas partes y los roles que desempeñan las diferentes instancias, con el propósito de que este convenio se constituya en un instrumento clave en la regulación de las relaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social con el Ministerio de Justicia y Paz.

Por tanto, teniendo en cuenta que la propuesta de actualización de dicho convenio a partir del 2024 plantea la posibilidad de realizar modificaciones mediante adendas, es importante que como parte de las actividades de seguimiento y perfeccionamiento del Sistema de Control Interno, se identifiquen otros aspectos de mejora que coadyuven a una gestión adecuada para el aseguramiento las personas privadas de libertad.

Por lo anteriormente expuesto, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a la Administración Activa de los elementos descritos, para que estos sean considerados en el proceso de renovación o en la ejecución del Convenio Específico de Aseguramiento y Financiamiento Interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Lic. Randall Jiménez Saborío, MATI
Subauditor

RJS/ACC/GEB/OPE/YSG/lbc

Anexo(1)

1. Comparativo de las Cláusulas del Convenio Actual y la Propuesta de Renovación

C.Auditoría-1111

Referencia ID-119401



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

ANEXO 1

Cuadro comparativo de las Cláusulas del Convenio Actual y la Propuesta de Renovación

Convenio actual	Propuestas para renovación
<p>Cláusula primera: Del Objeto</p> <p>Se tiene como objeto establecer los lineamientos de la forma de pago y financiamiento del aseguramiento de las personas privadas de libertad</p>	<p>Cláusula primera: Del Objeto</p> <p>El MJP propone especificar que son las personas privadas de libertad adscritas a la Dirección General de Adaptación Social</p> <p>Sin embargo, no se observan modificaciones de fondo</p>
<p>Cláusula segunda: Del alcance de la cobertura</p> <p>Este Convenio cubrirá a las personas privadas de libertad, a las personas menores de edad infractoras ubicadas en los Programas de Atención Institucional, Semi-institucional de perfil Agropecuario (La Paz, Nicoya y San Luis), así como a aquellas otras personas que, bajo circunstancias particulares de su condición, el MJP certifique formalmente dicho estado ante la Caja, para que sean incluidas dentro del presente Convenio.</p>	<p>Cláusula segunda: Del alcance de la cobertura</p> <p>El MJP propone detallar los tipos y ubicaciones de las personas privadas de libertad.</p> <p>Además, se agrega los lentes oftalmológicos, las prótesis dentales y corporales dentro de la protección que brinda el convenio.</p>
<p>Cláusula tercera:</p> <p>Se establecen las personas que no se considerarán cubiertas en el convenio.</p>	<p>Cláusula tercera:</p> <p>No se observan modificaciones de fondo.</p>
<p>Cláusula cuarta: De la adscripción al establecimiento de salud.</p> <p>Se establece el proceder para la adscripción de las personas privadas de libertad a los establecimientos de salud,</p>	<p>Cláusula cuarta: De la adscripción e identificación en los establecimientos de salud</p> <p>La CCSS propone un cambio en el título de la cláusula, además propone ampliar la explicación del proceso a seguir para que las personas privadas de libertad accedan a los servicios de salud</p>
	<p>Cláusula quinta: Protección de datos de carácter personal y confidencialidad de la información</p> <p>El MJP propone incorporar esta cláusula, en la que se establece la responsabilidad que tiene la CCSS de guardar la confidencialidad de la información.</p>
<p>Cláusula quinta: Financiamiento</p> <p>Se establece que el convenio será financiado por el Ministerio de Justicia y Paz, para lo cual la presidencia ejecutiva de la CCSS, a más tardar en el mes de mayo de cada año informará al MJP el monto que deberá incluir en el presupuesto para esos fines.</p>	<p>Cláusula sexta: Financiamiento</p> <p>La CCSS propone el mes de junio de cada año como límite para que la presidencia ejecutiva de dicha institución informe al MJP el monto que deberá incluir en el presupuesto para esos fines.</p> <p>Sin embargo, no se observan modificaciones de fondo</p>
<p>Cláusula sexta: Del Cálculo de los costos del programa</p> <p>Se establece que los costos de aseguramiento de las personas privadas de libertad, es calculado por la DAE, y se establecen el plazo para que el MJP remita la información y el plazo para que la DAE realice el cálculo.</p>	<p>Cláusula séptima: Del Cálculo de los costos del programa</p> <p>El MJP propone cambiar el plazo máximo (Al tercer día hábil de cada mes) en el que el MJP deberá remitir a la DAE la información para el cálculo.</p> <p>Además, se propone plasmar la responsabilidad de la CCSS de establecer un mecanismo para cambiar la condición de aseguramiento de las personas que tuvieron una condición de aseguramiento por cuenta propia pero no tuvieron la oportunidad de desafiliarse de esas modalidades.</p>



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

<p>Cláusula séptima: Sobre la forma de pago</p> <p>Se establece el plazo para que la DFC emita la factura y el plazo para que el MJP realice el pago correspondiente.</p>	<p>Cláusula Octava: Sobre la forma de pago</p> <p>No se observan modificaciones de fondo.</p>
<p>Cláusula Octava: Fiscalización y Administración</p> <p>Se establece a la Gerencia Financiera para la administración y supervisión del Convenio, por parte de la CCSS</p>	<p>Cláusula Novena: Fiscalización y Administración</p> <p>El MJP propone que la fiscalización y administración por parte de ese Ministerio, recaerá sobre la Dirección General de Adaptación Social.</p> <p>Sin embargo, no se observan modificaciones de fondo.</p>
<p>Cláusula Novena: Vigencia</p> <p>Se establece la vigencia de un año prorrogable de manera automática hasta un máximo de tres años</p>	<p>Cláusula Décima Tercera: Vigencia</p> <p>No se observan modificaciones de fondo.</p>
<p>Cláusula Decima: Sobre el control interno</p> <p>Se establece la responsabilidad de la Administración Activa en cuanto a las medidas de control interno del convenio.</p>	<p>Cláusula Decima: Sobre el control interno</p> <p>No se observan modificaciones de fondo.</p>
	<p>Cláusula Décima Primera: Solución de Controversias</p> <p>El MJP propone incorporar esta cláusula, en la que se establece las instancias para la resolución de controversias</p>
<p>Cláusula Décima Primera: Notificaciones</p> <p>Se establecen los medios de notificaciones y comunicaciones entre ambas instituciones.</p>	<p>Cláusula Décima Segunda: Notificaciones</p> <p>El MJP propone ampliar más los detalles de contacto y dirección para las notificaciones con el MJP.</p> <p>Sin embargo, no se observan modificaciones de fondo.</p>
	<p>Cláusula Décima Cuarta: Modificaciones</p> <p>El MJP propone incorporar esta cláusula, en la que se establece que se podrán hacer modificaciones al convenio mediante una adenda firmada por ambas instituciones.</p>
	<p>Cláusula Décima Quinta: Terminación Anticipada</p> <p>El MJP propone incorporar esta cláusula, en la que se establece que en cualquier momento la CCSS o el MJP podrán dar por concluido el presente convenio, siempre y cuando la parte interesada mediante comunicación escrita a la otra parte manifieste su voluntad, con al menos seis meses de anticipación.</p>
<p>Transitorio:</p> <p>La Caja Costarricense de Seguro Social realizará los desarrollos informáticos pertinentes con el fin de que se cuente con una plataforma institucional que permita realizar de forma automática, la revisión sobre posibles casos de personas del régimen semi-institucional que ya se encuentren reportados como asegurados al día en sus cotizaciones, a efectos de excluirlos de la población mensual a asegurar derivada del presente Convenio.</p>	<p>Transitorio I:</p> <p>El Ministerio de Justicia y Paz se compromete a realizar, a más tardar en un plazo de seis meses a partir de la suscripción del presente convenio, las coordinaciones necesarias para la ejecución del ambiente de pruebas y eventual implementación de la plataforma tecnológica desarrollada por la CCSS, para el registro del aseguramiento de la población privada de libertad y trámite correspondiente a la facturación y pago de las obligaciones contraídas en el marco del presente convenio.</p>

Fuente: Documentación del convenio y las propuestas de renovación suministrada por la Dirección de Coberturas Especiales